



目前世界人口已高达 60 亿，而且仍在增长。人类正以恒定的速度耗尽许多赖以生存的自然资源。设在瑞士 Gland 的国际野生动物基金会 (World Wildlife Fund International) 主任 Claude Martin 说，依赖目前的消耗速度，到 2050 年，人类的“生态占用”将是地球资源再生能力的两倍。这一囊富面包括人类从事农业生产、木材生产、渔业生产所需总面积再加上吸收燃烧化石燃料释放的二氧化碳所需总面积。

世界各地的利益相关团体都在努力寻求推进可持续发展的各种途径，希望能由此阻止人类生态占用的进一步扩大。2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约内斯堡举行的联合国可持续发展世界峰会 (UN World Summit on Sustainable Development) 的规模本身就足以说明这一概念对国际政策的影响正在日益增大。到会的各国首脑多达 100 人，其他与会人员有 22000 人，包括各国民政府机构代表 10000 人、非政府组织代表 8000 人以及新闻记者 4000 人。

迈向约内斯堡之路

在一系列对可持续发展主题定义并进行推广的会议中，约内斯堡峰会是最近的一次。在约内斯堡峰会之前的 10 年中，最主要的一个里程碑是 1992 年 6 月于巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会 (UN Conference on Environment and Development)，通常称为地球峰会 (Earth Summit)。

地球峰会形成了若干重要的以保护环境为目的的方针性公约，其中包括《联合国气候变化框架公约》(UN Framework on Climate Change)、《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity) 以

立足行动，保护资源

——减少人类对地球生态的破坏

及《二十一世纪议程》(Agenda 21)，后者是一份为实现人类社会的可持续发展而制定的长达 294 页的行动纲领。设在纽约市的基金会高级政策顾问 Gerry Morrell 说，1992 年会议以来最突出的问题是，我们在以上诸多环境领域中都未能取得切实进展。他说，生物多样化、森林以及水产资源仍在退化，尽管为逆转这一趋势已经制定了国际公约。

参加约内斯堡峰会的联合国官员和其他利益相关集团会前部指出，没有进展是一个根本性问题，并要求此次会议将重点从对话转移到实际行动上来。“我们决定另辟蹊径。”Morrell 解释说，“不能光靠条约定故步 —— 我们真正需要的是集中精力采取行动。”牛顿顿特区自然资源保卫委员会 (Natural Resource Defense Council) 国际规划处主任 Jacob Scherr 补充说：“假如说里约热内卢举行的是地球峰会，那么，约内斯堡举行的则是脚踏实地峰会；假如说里约热内卢的主题是制定原则和计划，那么约内斯堡的主题则是行动和落实。”

以进履为本

约内斯堡会议上经过激烈争论和协商而成的两个文件明显地强调了“进展”。在《约内斯堡可持续发展宣言》(Johannesburg Declaration on Sustainable Development) 中，各国民政府作出承诺，“采取统一行动”，并“定期检查为实现可持续目的与目标所取得的进展”。长达 54 页的《约内斯堡实施计划》(Johannesburg Plan of Implementation) 是建立在《二十一世纪议程》以及联合国针对可持续发展所开展的其它工作基础上的，并对以下五个领域制定了实施日程：水与卫生设施、能源、卫生保健、农业、生物多样性和生态系统管理等。

此次会议的一个基本主题是：这五个相互紧密关联的优先开展的领域是造成贫困的根源，也是实现可持续发展的障碍。例

如，疾病会使人民穷困，因为人生病后，就无法从事劳动生产，也就无法履行其它基本的生命职责。反之亦然，贫困人口通常缺乏清洁的水源和卫生的环境，并因此患病。大约有 12 亿人口缺乏安全的饮用水，20 亿人口缺乏充分的卫生设施。专家们认为，这两者都是最大的患病风险因素。另外，现代化电力网不能覆盖到的农村居民仍然燃烧木柴取暖做饭，一方面，这会引起呼吸道疾病，另一方面，以这种方式利用自然资源会造成荒漠化和土壤侵蚀。

这一非约束性《实施计划》包含了数十个意向和行动目标。但是，此项《实施计划》后来增加的两个专题项目被利益相关各方作为本次会议的重大成就大肆宣扬。其一是力争在 2015 年之前，将全球缺乏卫生设施和安全饮用水的人口减少一半。其它项目包括力争在 2020 之前，实现使用和生产不损害人类健康和环境的化学品（包括在 2010 之前，努力增加发展中国家获得不会耗竭臭氧层的化学替代品生产技术），在 2015 之前，将渔业生产恢复至最大可持续产出量；在 2005 之前，减少非洲的荒漠化并形成食品安全战略以及致力于增加发展中国家获得现代化能源服务的渠道。尽管与会各国未能就“逐步引入”可再生能源的目标日期达成共识，但大家认识到寻求与可持续发展相一致的能源的“紧迫性”。

相互合作

据称，约内斯堡会议独特之处在于，会议目标主要将依靠各利益方共同合作来实现。会议期间组成的合作机构就有 220 个，其中包括政府机构、非政府组织、企业等，另有 60 多个机构是在会议期间宣布成立的，各自都以在基层组织推进某一方面的可持续发展为使命。

据 Morrell 说，以合作为重点是在峰会召开之前的一系列预备会议期间确定的。当前，合作制度代表的资源量为 2.35 亿美

元。“我们发现许多政府根本就没有能力将里约热内卢作出的承诺贯彻到底。”他解释说，“而且，我们开始认识到，造成这一结果的原因是因为许多国家大部分的财力、技术和人力资源都不在政府控制范围内。政府需要这些资源来实施他们的承诺，这也就是合作制度成为此次峰会一个重大成果的原因。”

但是，并非所有利益相关各方都同意这一看法。有些非政府组织对此持批评态度，他们认为这一做法转移了政府的职责，并将这一负担保给了没有正式规章制度约束的私营团体。位于纽约市的妇女环境与发展组织 (Women's Environment and Development Organization) 负责人 June Zeitlin 指出：“如果让私营部门介入，就必须有一套标准，必须增加透明度，并明确责任。但是目前采取的合作制度并不具备这些条件。”

Morrell 也承认有必要制定一套机制供联合国对合作情况进行监督。她说，合作很可能由联合国可持续发展委员会 (UN Commission on Sustainable Development) 协调开展，并由该委员会负责监督全球进展情况。“2003年初，我们会阐明联合国机构的具体职责。”她说，“届时，将由该委员会来完成协调任务。委员会就是把目标和进展时间表结合起来的粘合剂。”

与此同时，约内斯堡会议期间注册开办的合作机构已经安排了将来的计划。其中由一个自然资源保护委员会 (Natural Resources Defence Council)、联合国环境规划署经济和社会事务处 (UN Environment Programme and Department of Economic and Social Affairs)、各国政府、实业以及非政府组织组成的团体已着手开展工作，力图消灭铅汽油在发展中国家的使用。

另一个由前世界卫生组织 (WHO) 主席 Gro Harlem Brundtland 发起的合作机构——给儿童一个健康的环境倡导组织 (Healthy Environments for Children) 的目标是谋求从多个方面改善儿童状况的措施：包括提高清洁供水、改善卫生保健状况、改进卫生设施、减少空气污染和疾病媒介的暴露，如传播疟疾的蚊子。她说，考虑到这些目标对任何一个机构来说都太大，这一系列行动将由一个在 2003 年年初即可全面运作的由各机构和组织组成的联盟加以指导。这项工作目前由世界卫生组织提供资金，并由数个联合国机构、政府及非政府组织提供支持。Brundtland 说：“环境卫

生问题对儿童的影响很大；世界上每天死亡的 13 000 名儿童中有三分之二是因他们生活、游乐和学习环境中存在的危险造成的。”这种状况亟待扭转。

《实施计划》中的能源目标则由联合国各机构和一个由日本、欧洲和北美洲的 9 家电力企业在里约热内卢会议期间组成的联合体领头。机构内各团体的共同目标是在发展中国家目前尚缺乏电力供应的 20 亿人口中扩大现代化电力网的覆盖面。这一计划的关键目标就是脱贫——专家们认为，电力供应是解决发展问题的一个关键前提。但是，增加电力生产的具体方式尚未确定。

观念上的差异

许多与会国家对美国无情的批评是这次约内斯堡会议的又一个突出特点。批评的焦点主要集中以下几个问题上：其一，尽管只占全球人口的 3%，美国却消耗了世界能源的近 25%，是最大的温室气体排放国家；其二，美国已拒绝在一个以减少温室气体排放为目标的重要国际公约《京都协议》上签字，并拒绝提高汽车燃油效率标准——而汽车尾气是最大的温室气体排放原因之一；其三，尽管美国对自己的农业进行补贴，却要求发展中国家向国际市场自由开放；其四，峰会期间，美国代表团拒绝接受可再生能源目标时间表——而且，令一些环境问题专家感到怀疑的是，美国一再强调应由私营部门和经营行为取代政府规划来实施可持续发展；最后，布什总统未出席峰会，这一举动被广泛认为是对可持续发展运动的傲慢与轻视。

然而，《新共和》(The New Republic) 杂志高级编辑、享有广泛知名度的环境政策专家 Gregg Easterbrook 说，美国人对这些问题上所表明的立场比较微妙，批评家们不愿意接受。“由于意识形态原因，许多环保团体还想将约内斯堡峰会作为一次谴责美国的机会，”他说，“而实际情况是，许多指责已不再与发展中国家利益一致。现在，他们当中大多数人认为，市场法则才是经济增长的关键。”

Morrell 说，市场经济的作用以及其对可持续发展的影响是一直笼罩着峰会谈判的一个争论焦点。可持续发展运动与经济和政治的全球化趋势是相伴行的。几个非政府组织认为，发展中国家的环境问题也正是缘此而起。但是，全球化运动的倡导者——包括美国和其它工业化国家——坚持认为，开放贸易推动的财富创造必须优先于环境保护。

令许多环境问题专家感到震惊的是，约内斯堡会议上根本就没有提出这些问题。他们据此得出结论，此次峰会本身就是一场失败，至少在这一方面。但是，Morrell 对此持不同意见。他指出，从联合国的角度来说，解决贸易平衡问题的机构应该是世界贸易组织。“这些问题并不是被故意回避掉的；这些问题根本就不应该在约内斯堡会议期间进行详细讨论。”他说。

向目标迈进一步

约内斯堡峰会期间，国际上对《京都协议》的观点是朝有利的方面发展。来自中国、俄罗斯、澳大利亚、加拿大等国的代表团表达了他们的意向，进一步巩固了美国在此问题上采取的立场。维吉尼亚州阿灵顿市的一个政策研究机构 Pew 全球气候变化研究中心总裁 Eileen Claussen 说：“我认为，约内斯堡会议之后，美国政府是否应重新考虑《京都协议》立场的压力正在加大——并不是说政府一定会签署这一协议，但这可以造成一个政治环境，鼓励实施更多的国内项目，减少温室气体。”

其它许多重要的议题也在会上达成了共识，包括一个以加快可持续消费和生产为目的的规划框架的形成、取消无节制的捕捞补贴以及到 2015 年为止，将 5 岁以下儿童死亡率降至目前水平的三分之二的奋斗目标。

最终，Scherr 说，约内斯堡峰会取得的成就还有待于时间的检验。“到底是成功还是失败？”他说，“三年或四年内可能还看不出来。会议期间一再强调了行动和落实，这些新合作机构的成立很令人鼓舞。我已经看到了此次会议激发出来的巨大能量和热情。”

—Charles W. Schmidt

译自 EHP 110:A682-A685 (2002)